

京都市行政の対応と課題

——都心部のマンション増加をめぐる対応を事例として——

田 中 志 敬

1. 京都市都心部の再構築の様相と影響

京都市都心部¹⁾の特徴の一つは、職と住が共存するいわゆる職住共存地区である。歴史的に両側町と呼ばれる街区構成を持ち、道路に面したオモテに町家とよばれる店舗兼住居があり、その背面のロージに職人等が住まう長屋がある。つまり都心の商業等の集積地でありながら、事業者と従業者の居住地でもあった。そして都心部には、オモテ（家持ち層）とロージ（借家層）の階層関係の中で、町内や元学区と呼ばれる地域コミュニティが運営されていた。

しかし、都心部は高度経済成長期以降、町家が変わって商業専用のビル化が進んでいく。地域コミュニティの人口は減少し、少子高齢化が進んでいった。その後、繊維などの地場産業の不振に伴い1990年代前後からワンルームマンション、2000年前後からはファミリーマンション建設が増加した。そして、マンション住民が新住民として地域コミュニティへと流入し、現在、中京区と下京区では人口の増加が見られている。いわゆるドーナツ現象から都心回帰へと変化している（田中志敬，2008a：p. 43）。

このようにマンションをキーワードにした京都市都心部の再構築の様相は、産業や就業の変化と建造環境の変化、そして人口構造の変化を伴う。そして、その影響を受けて、町内や元学区などの地域コミュニティや町内会や自治連合会などの地域運営アソシエーションにも変化を与えている。

町内では、マンション建設に伴う建築紛争や、その後のマンション住民の町内会加入が地域課題となり、元学区では、小学校が統廃合されたことによる元学区コミュニ

1) 本章での都心部の定義は、概ね南北を御池通から五条通、東西を河原町通から堀川通に囲まれた地区を念頭に置いている。しかし、行政資料等の引用部分では適宜その資料の記述に従う。

ティのシンボルの喪失や、PTAを通じた自治連合会や各種団体への人材登用の難しさが生じている。そして、これに町内や元学区での地域活動への参加や、既存の住民との交流なども加わり、今後の地域運営の継続を左右する課題となっている。現在、地域コミュニティによってはこれに対応する取組がはじまっている（田中志敬、2008a・2008b）。

このマンション増加に伴う都心部の再構築の様相は、住民による自治やまちづくり等の取組での対応のみでは限界が見られている。そうした中で、京都市行政においてもこの都心部の再構築に対応する具体的な取組がはじまっている。本稿では、京都市の行政資料や関係者へのヒアリング、そして京都市景観・まちづくりセンターで「マンションと地域社会との共生事業」の担当者としての地域や行政と関わってきた経験から、特にマンションをめぐる京都市行政の対応とそこから浮かび上がる課題を見る。

2. 基本計画に見る京都市行政の都心部の位置づけと課題認識

（1）京都市の総合計画の体系

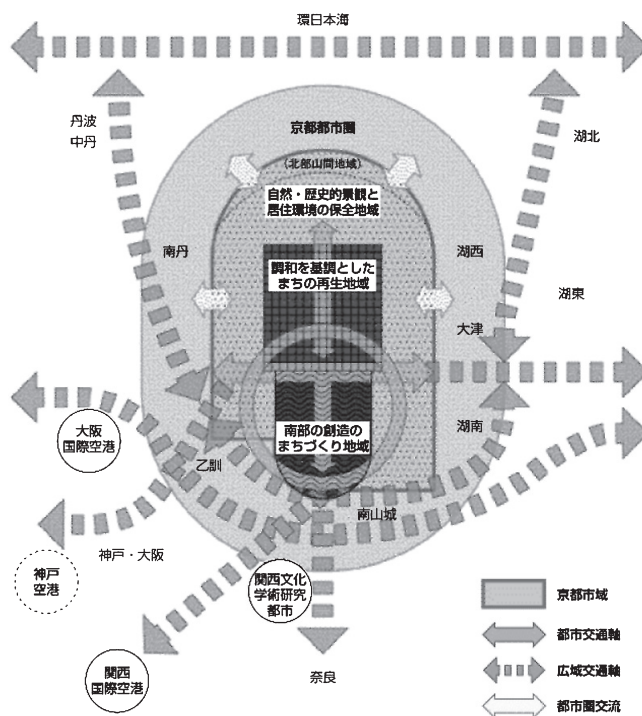
現在の京都市行政では、図1に見られるように、概ね「北部保全」「都心再生」「南部創造」という地域特性に応じたまちづくりの方向性が作られている。そして、その方向性の基に各行政部署が具体的な事業を進めている。このまちづくりの方向性の骨格となっているのが基本計画である。

京都市の基本計画は図2のように、1978年に市会の賛同を得て宣言した「世界文化自由都市宣言」以後、1983年と1999年に市会決議により定められた市政の基本方針の「京都市基本構想」に基づく部門別計画として位置づけられる。現在までに、第一期1985年の『京都市基本計画』（1980-1990）と第二期1993年の『新京都市基本計画』（1991-2000）、第三期2001年の『京都市基本計画』（2001-2010）の3回の基本計画が策定されている。

そして第三期の京都市基本計画からは、基本計画の本体から切り離される形で、各部署のマスタープランや地域別計画としての各区基本計画が作られている。また現在ではこれらに加えて各局区の運営方針が作られている。

ここでは過去3度の京都市の基本計画から、京都市行政の都心部の位置づけと課題認識の基軸の推移を見ていく。

京都市の都市構造イメージ図



*このイメージ図は、「保全・再生・創造」の概念で京都市域を大別し、京都市の都市構造を京都都市圏等との交流を含めて表現したもの。

図1 京都市の都市構造のイメージ図(『京都市基本計画(2001)』p.107より引用)

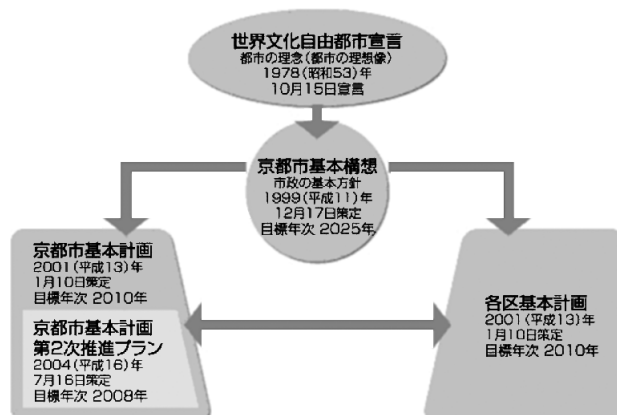


図2 京都市の総合計画の体系（京都市のウェブサイトより引用）

（2）1985年の『京都市基本計画』

1985年の『京都市基本計画』の構成は、第一部の「総論」と第二部の「部門別計画」、そして第三部の「計画の推進」からなる。

この第一期の都心部に対する状況認識は、人口減少という、いわゆるドーナツ化現象が意識されている。それは第一部の「総論」の「まちづくりの取組の方向」において、次の様に表現されている。「昭和30年代以来、人口や一部の事業所が都心部から市街地の周辺部へ、更に、市域外へ転出し、地域社会構造が大きく変化してきた。特に都心部においては、人口が大幅に減少してきただけではなく、核家族化に伴う若い世代の転出により人口構成の高齢化をきたし、地域社会における活力の低下や希薄化をもたらしている」。そして、その現状に対して「特に、地域社会の衰退が懸念されている都心部などの再整備を進めて、人口や産業の定着を促し、その活力の再生を図る」としている（『京都市基本計画（1985）』p.7-8）。

第二部の「部門別計画」の第七章「土地空間の整備」では、土地利用や用途、景観などの指標から地区分析がなされている。その一つとして、都市機能の配置計画の中で、都心部は上京区、中京区、下京区の幹線道路沿道部の「中心業務地区」とその内部や周辺の「中心商業地区」に細分化され位置づけられている（『京都市基本計画（1985）』p.126-127）。しかし、各指標は統合されておらず、都心部も含めて、細分化された地区ごとのまちづくりの方向性や具体的な対応は、まだ明確には出されていないかった。

（3）1993年の『新京都市基本計画』

1993年の『新京都市基本計画』の構成は、第一部の「総論」と第二部の「部門別計画」があり、第五部の「計画の推進」との間に、新たに第三部の「地域別整備方向」と第四部の「21世紀への挑戦」が加えられている。

この第二期は都心部も含めて地区ごと区分が細分化されている。特に第三部の「地域別整備方向」では「地域の特性や課題を踏まえ、市域を、都心（上京区、中京区、東山区、下京区）、北部（北区、北部山間地域を除く左京区）、東部（山科区、伏見区醍醐地区）、南部（南区、醍醐地域を除く伏見区）、西部（右京、西京）、北部山間（花背峠以北）の6ブロックに区分し、地域別の方向性を示す」としている（『新京都市基本計画（1993）』p.183-185 ＊括弧内は筆者が追記）。また、それぞれの地区はさらに細分化して、都心地域は洛央地区、上京地区、西ノ京・西七条地区、祇園地区、今熊野地区の5つに区分されている（『新京都市基本計画（1993）』p.186）。

本章で念頭においている都心部に相当する洛央地区は、概ね南北を御池通から五条通、東西を河原町通から堀川通に囲まれた地域で設定されている。その地区の現況として、商業・業務の中心地という指摘に加え、「格子状の街路網や京町家が残る地区であるが、業務ビル化やマンション化が進んでいる」と指摘されており、地域整備の方針は、産業の活性化と、各世代が住み続けられる都市環境の整備が掲げられている（『新京都市基本計画（1993）』p. 186）。つまり、この時期に洛央地区という都心部の地域区分が明確になり、商業地としての産業の活性化に加え、居住地としての位置づけも高まってきたことが分かる。

さらに、この時期には京都市全域のまちづくりの方向性も明確になっている。保存か開発かという二者択一的な考え方ではなく、「地域の特性を生かした保全・再生・創造」の考え方を導入し、京都市域を「自然・歴史的景観保全地域」「調和を基調とする都心再生地域」「新しい都市機能集積地域」の三つの地域に大別している。図1の「京都市の都市構造のイメージ図」は2001年の『京都市基本計画』のものであるが、第二期の時点で同様の将来構想図がつくられており、「北部保全」「都心再生」「南部開発」の基本路線が定められている。

（4）2001年の『京都市基本計画』

2001年の『京都市基本計画』の構成は、第一部の「京都市基本構想」と第二部の「京都市基本計画」からなり、第二部が「政策の体系」と「計画の推進」に大別されている。前述したように部門別の計画は各部署のマスタープランに、地域別の計画は各区の基本計画に定められている。

この第三期では図1のように、第二期の基本計画に引き続き、まちづくりの方向性を「保全・再生・創造」の3つの概念でとらえ、周辺部を「自然・歴史的景観と居住環境の保全」、市街地を「調和を基調としたまちの再生」、南部を「南部の創造のまちづくり地域」と位置付けている。

特に市街地では、「永い歴史の中で培ってきた職・住・遊に関わる都市機能が織り重なるまちの魅力を新しい時代にあったかたちで継承し、再生する」として、歴史的な市街地空間の継承・再生を掲げている。具体的には「地域と共生したマンションの建設、京町家の保全再生、袋路における協調建替え、共同建て替え等を促進し、受け継いできた地域の個性を生かした土地利用を進めるとともに、住民主体のまちづくり活動を促進し、地域コミュニティの再生を図る」としている。

さらに都心部では、「都心再生の先導的な地区として、『職』と『住』が相互にかか

わりあいながら、京都の特色ある多様な生活文化を継承してきた」職住共存地区の整備促進を掲げている。具体的には、「地域ごとの豊かな個性に応じた地域協働型地区計画の策定」や「文化財の周辺や京都らしい町並みなどの歴史的な景観を可能な限り保全・改修」すること。また「既存の町並みと新たな建築活動とが共生できる方策についての検討」「歴史的な町並み、にぎわいのある商店街、碁盤目状の歩きやすい街区形態など、この地域がもっている資源を生かし、歩くことが楽しくなるような回遊都市空間の整備を促進」するとしている（『京都市基本計画（2001）』p.106）。

このように基本計画から、京都市行政の都心部の課題認識の推移を追うと、第一期は都心部のドーナツ化や衰退が課題として認識が意識された、いわば状況把握の調査期といえる。第二期からは都心部の課題が集約され、再生の方向性が「開発か保存か」の二者択一ではなく、産業と都市居住の「調和」という行政方針が定まってきた時期といえる。そして第三期からは、その行政対応がより具体的に提示されていく。

ただし、上述したように第三期では行政対応の詳細は、各区役所の基本方針や年度ごとの運営方針、あるいは各部局でのマスタープランや年度ごとの運営方針へと切り替えられ、実際の業務に反映されている。そこで次節では各行政部署の現在の取組について見ていく。

3. 現在の京都市都心部における京都市行政の取組

（1）京都市行政の組織構造と対応

章末に掲載した組織図のように、現在の京都市行政の組織は、19の局と2つの室、そして11の区役所と3つの支所に分けられ、それぞれに部や課などがあるツリー状の縦割り構造となっている。ここでは特にマンションをキーワードにした京都市都心部の再構築の様相に対する行政対応部署として、主に都市計画局と文化市民局の動きと、地域別の動きとして、特にマンション増加が著しい中京区役所の動きを整理する。

（2）都市計画局によるマンション対応とまちづくり支援

特に都市計画局では、『京都市都市計画マスタープラン』や『京都市住宅マスタープラン』などが作られ、都心部の再構築に対する行政対応が積極的に図られている。マンションに関わる対応としては、建築審査課によるマンションの建築時の対応や、住宅政策課の分譲マンションの管理面での対応、都市づくり推進課や京都市景観・ま

ちづくりセンターの職住共存地区でのまちづくり支援の取組などが見られる。また最近では景観政策課による新景観条例による景観に配慮した建築物の高さ規制なども掲げられている。ここではマンションをめぐる景観（景観政策課）、建築（建築審査課）、管理（住宅政策課）、ルール（都市づくり推進課）、まちづくり（京都市景観・まちづくりセンター）の側面からの京都市行政の対応を見る。

●建築審査課の「中高層条例」による建築確認申請と調整・調停制度

マンションなどの中高層建築物や不特定多数の人々が利用する建築物が建築される場合、まず課題となるのが、その立地する地域住民との間で、日照の障害、電波障害、工事中の騒音、振動及び利用方法など様々な問題が生じ、これらの問題をめぐって建築紛争に発展することである。京都市内でも1980年代後半から町内会などによるマンション建築の反対運動が生じていた。これを未然に防ぎ、時には紛争の調整・調停の役割をおこなう部署が建築審査課である。

京都市のウェブサイトによると、建築審査課は、建築確認事務の相談・指導、建築基準法による確認・審査・検査、仮使用の承認、建築の相談・指導・紛争の調整、福祉のまちづくりのための建築物の環境整備、特殊建築物等の定期報告を行っている。つまり、建築物を建設しようとする事業者の行政窓口であり、マンションの建築時の対応を行う行政部署である。

京都市では1999年に、中高層建築物等の建築をめぐる紛争の予防と解決のために、「京都市中高層建築物等の建築に係る住環境の保全及び形成に関する条例（以下、中高層条例）」を定めた。この条例はマンションも含んだ中高層建築物全般を対象としている。マンションの場合は、他の用途と併せたものを含めて、階数が3以上で、かつ、住戸の数が15以上のマンションを対象としている。

この中高層条例によると、マンションなどの中高層建築物を建設する事業者は、建築確認の申請等を行う27日前までに、建築予定地に事前公開標識設置や事前公開の届出（標識設置等届）を行う必要がある。その後、近隣関係住民へ説明と、申し出があれば町内会などの周辺住民への説明を行う。そして、その報告を踏まえて（確認等の申請を行う20日前までに）建築審査課に説明状況報告を行う。この手続きを経ることで建築確認申請等がなされる。

ところが、これらの手続きによっても建築紛争が生じる場合もある。そこで関係当事者双方で紛争の解決に至らなかった場合に、調整と調停の制度を設けている。

調整制度は、関係当事者が紛争の調整を市長に申し出を行い、市長がその必要を認

めるときは、当事者双方から意見を聞き、問題解決に向けての助言をおこなう。

調停制度は、調整によっても紛争の解決に至らなかった場合に、当事者双方の申出又は同意があった場合、あるいは当事者一方からの申出があり、市長がその必要を認めた場合に、学識経験者等で組織される建築紛争調停委員会の意見を聴き、助言をおこなう。この調停の申し出は、建築計画に関するものは工事の着手前まで、調停の内容が工事中の措置等に関するものは当該工事の完了前まで行える。なおこの調整・調停制度は、実際には、市長の権限のもとに建築審査課がおこなっている。

ただし、京都市行政での建築紛争の位置づけは、あくまでも民事上の問題（私人間の問題）としている。そのため条例に基づく調整や調停の規定は、建築主の建築確認を申請する権利を束縛するものではなく、建築確認申請とは別のものとして明記されている。つまり民事間の問題に対して、京都市行政では、調整や調停という形で助言をおこなうものの、それに従うかどうかは、どこまでも当事者の意向によるものという限界を抱えている。いわば、この建築審査課の業務は、行政機関の民事不介入というスタンスの中での、京都市行政が取り得るギリギリの対応であるといえる。

●景観政策課の「新景観政策」（2007年～）

上述した建築紛争の背景には、商業の集積地の一方で、町家なども多く現存する職住共存地区では、そもそも高度地区の設定が高すぎるのではないかという議論も出ていた。そこで作られたのが、景観政策課が打ち出した新景観政策である。

景観政策課の業務は、京都市のウェブサイトによると、景観の保全及び創出に係る施策の調査、研究、企画及び推進に関する事務、景観法による景観計画の策定、景観整備機構の指定等に関する事務、伝統的建造物群保存地区条例による事務、景観重要建造物の指定に関する事務、市街地景観整備条例による修理・修景に対する補助金に関する事務、美観風致審議会、景観審査会及び開発審査会の運営を行っている。

そして、2007年に新景観政策として、「建物の高さ」「建物等のデザイン」「屋外広告物」「眺望景観や借景」「歴史的な町並み」の5つの柱と支援制度を打ち出している。その中でも「建物の高さ」では、市街地の全域で高さ規制の見直しがなされている。特に都心部では、田の字地区（幹線道路沿い）は45mから31mに引き下げられ、職住共存地区は31mから15mに引き下げられている。このダウンゾーニングを伴う政策は、マンション建設のもたらす地域コミュニティとの景観問題や建築紛争の抑制に大きな効果を与えている。

しかし、その反面、この高さの引き下げに伴い、多くの既存不適格マンションを生

み出した。そこで、後述する住宅政策課では「分譲マンション建替え・大規模修繕アドバイザー派遣制度の創設」「分譲マンション耐震診断助成制度の創設」「分譲マンション耐震改修助成制度の創設」「マンション建替え融資制度の創設」「建替え工事費等の助成に関する制度の創設」などの支援策が出されている。

●住宅政策課の「分譲マンション支援」

前述したように住宅室の住宅政策課では、新景観政策策定以降、既存の分譲マンションストックを如何に維持管理し長く持たせるかということが課題となっている。そのため分譲マンションを対象にした数々の支援をおこなっている。

実態把握の取組としては、京都市内のすべての分譲マンションを対象にした「分譲マンション実態調査（2000・2007年度）」と、築30年以上の「高経年分譲マンション実態調査（2005・2006年度）」をおこなった。なおアンケート結果によると現在、京都市内の分譲マンションは1414棟あるという。

相談事業としては、管理組合を対象に専門家が対応する「すまいよろず相談（1991年度～）」と「分譲マンション建替え・大規模修繕アドバイザー派遣制度の創設（2007年度～）」が設けられている。

情報提供・情報交流としては、分譲マンションの購入希望者や新任の管理組合役員を対象とした「啓発パンフレット・管理の手引きの作成（2001年度）」、マンションも含んだ住まい一般に対する講座の「すまいスクール（1999年度～）」や、分譲マンションの管理組合を対象に、マンションの集会室等へ赴き講習や相談を行う「すまいスクール出張版 分譲マンション編（1999年度～）」、公演やパネルディスカッションを行う「マンションフォーラム（2004年度～）」や「高経年マンションフォーラム（2005年度～）」をおこなっている。

費用助成などの取組は、旧耐震基準の分譲マンションの管理組合を対象にした「耐震診断助成（2007年度～）」や「耐震改修助成（2008年度～）」、建て替えを行う既存不適格の分譲マンションについて区分所有者を対象とした「建て替え融資（2007年度～）」などをおこなっている。

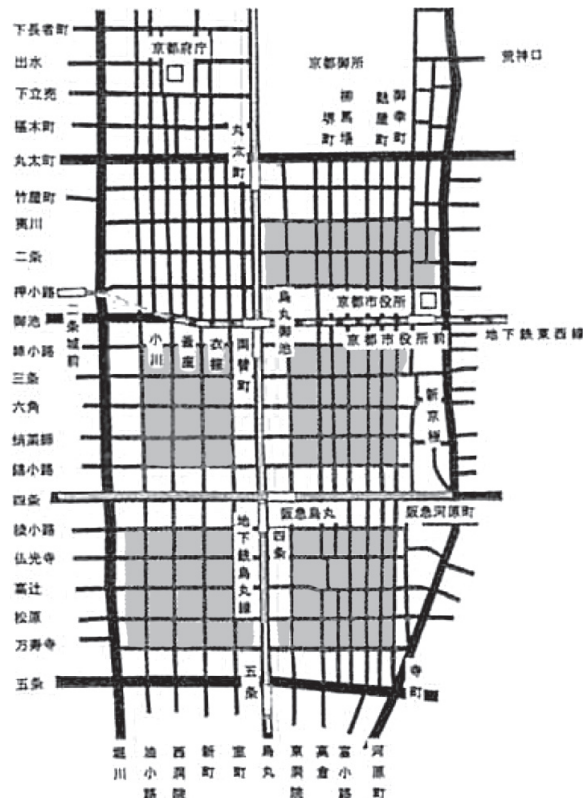
しかし、住宅政策課では分譲マンションは支援対象とするものの、賃貸マンションについては個人所有の戸建てと同じ扱いをしており、特に維持管理などの支援対象にしていない。つまり、この賃貸マンションは、建築審査課による建築確認の認可後は、京都市行政として対応する部署を持たないという、行政対応上の穴を抱えている。

●都市づくり推進課の「職住ガイドプラン」と「地域協働型地区計画」

都心部に特化して、住民提案型の土地利用や建築のルール作りの支援をおこなっているのが、都市づくり推進課である。

1995年に都市計画局に新設された都市づくり推進課は、京都市のウェブサイトによると都市整備等に係る調査、企画、連絡及び調整、住民等による自主的なまちづくり活動に係る支援及び誘導施策、既成市街地の再生に係る支援、(財)京都市景観・まちづくりセンターに関する業務を行っている。

特に1998年には『職住共存地区・高度集積地区整備ガイドプラン』を策定し、図のグレーの部分の職住共存地区²⁾を北部保全、都心再生、南部創造のまちづくりの



(注) 職住共存地区……幹線街路沿いの街区に囲まれた
内部地区(商業地域、容積率400%)

図3 職住共存地区の位置(京都市のウェブサイトより引用)

2) 職住共存地区とは、都心商業地の幹線道路(東西:御池通(一部夷川通)・四条通・五条通, 南北:河原町通・烏丸通・堀川通)沿いの街区に囲まれた内部地区で、容積率の上限 〆

枠組みの中で、都心再生の先導地区として位置付けている。そのアクションプランとして、「中低層の個性ある都市空間形成を実現していく地域協働型地区計画の活用」や「特色ある都心居住の促進」などマンションをめぐる都心部の再構築に深くかかわっている。

そのアクションプランに含まれている地域協働型地区計画は、地区計画の方針と地区整備計画の2つから成り立っている。地区計画の方針は、まちの将来像を明らかにするため、地区計画の目標と土地利用や建築物などの整備の方針を定め、まちづくりの指針となる。一方で、地区整備計画は、具体的なまちづくりのルールにあたり、地区計画の方針に従って、土地利用の制限や建物の制限等を必要に応じて定める。

この地域協働型地区計画は、概ね元学区を単位とした地域が主体となり、整備方針や整備計画をまとめた要望書が都市計画課に提出され、都市計画審議会を経て、市議会の議決により条例化される。この要望書提出までには、地域でのまちづくりビジョンやルールづくりや、地域住民や土地建物の所有者との合意形成が必要になる。そのサポートをおこなうのが、都市づくり推進課と後述する京都市景観・まちづくりセンターの役割となる。

現在では、本能学区、修徳学区、明倫学区の地区計画の条例化され、有隣学区が現在進行中である。ただし、本能学区や修徳学区では整備方針のみ条例化され、整備計画はおこなっていない。これはマンション規制などに関しては、土地建物の所有者の合意が難しいことに加え、地域のニーズがマンション住民の町内会加入にあることも伺える。そのため、それぞれの元学区ごとの地区計画の冊子には、法的拘束力は持たないが地域からのお願いとして、マンション事業者や管理会社への建築時のルールのお願いや、マンション住民への町内会加入のお願いなどが記載されている。

●京都市景観・まちづくりセンターの「地域まちづくり支援」と「マンション共生事業」

財団法人の京都市景観・まちづくりセンターは、1998年に京都市の100%出資のもと、市民、企業と行政のパートナーシップによる地域づくりを目指し、景観の保全・再生・創造、質の高い住環境と都市活動の創出など、京都の都市の更なる向上に寄与することを目的として設立された。その役割は地域まちづくり支援のほか、京町家の保全・改修の支援をおこなっている。

↘ が400%に指定されている区域（いわゆる『田の字』のあんこの部分）をいう2004年には地区を拡大し、現在の面積は約152haになっている。

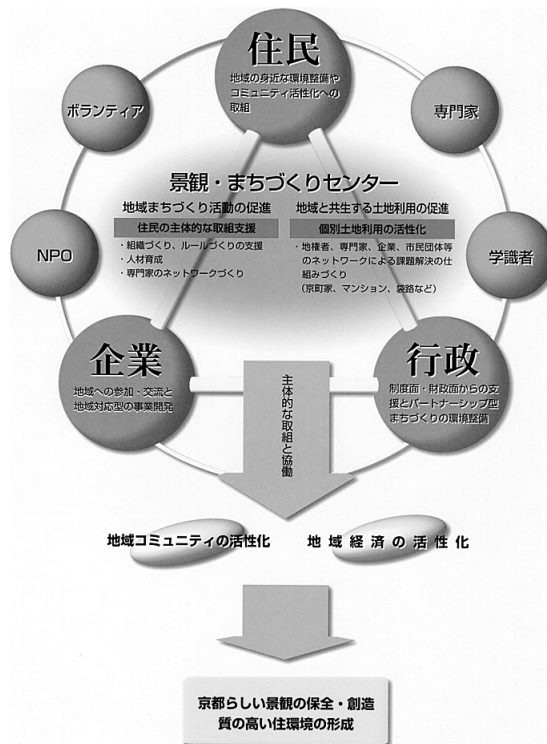


図4 京都市景観・まちづくりセンターの位置づけ（センター紹介のパフレットから引用）

この組織は厳密には財団法人であり、京都市行政ではない。しかし、京都市の100%の財団法人のため、筆者のような民間採用のコーディネーターの他に、補職者や一部の職員は京都市からの出向となっている。そのため所管課は都市計画局にある都市づくり推進課となっている。この半官半民的な位置づけの中で、図のように住民と企業や行政など多様な主体間の接着剤の役割を果たすという位置づけにある。

マンションへの対応を主目的としている組織ではないが、地域まちづくりの支援地域の多くのが都心部に集中しており、その地域課題の多くがマンション問題に端を発しているため、地域まちづくり支援の一環として対応している。

特に2004年度から2006年度の3年間は、地域リーダーや研究者、行政職員やコンサルタントらが集まり、まちづくり専門家セミナーという事業の中で、「地域コミュニティとマンション」をテーマに地域社会での交流事例等の調査研究を行ってきた。それらの成果を踏まえて、現在では地域社会でのマンション住民との交流事例を集めた事例集を作成し（田中，2008b）、地域の自治組織やマンションからの住民交流など

に関する相談に乗っている。

(3) 文化市民局、区役所などによる自治の側面支援

マンション増加に伴う都心再構築は、前述してきた都市計画局の景観、建築、管理、ルール、まちづくりの範疇に留まらない。冒頭で述べたように、町内や元学区などの地域コミュニティや町内会や自治連合会などの地域運営アソシエーションにも変化を与えている。

そのため都市計画部局以外の部局でも動きがはじまっている。文化市民局では、自治会加入促進等による地域コミュニティの活性化に向けた条例の調査・検討はじまり、中京区役所では、マンションとの関係作りための意見交換会がはじまっている。ここでは、その自治の側面支援の取組について例示する。

●文化市民局地域づくり推進課の「自治会加入促進等による地域コミュニティの活性化に向けた条例の調査・検討」(2008年～)

文化市民局の地域づくり推進課の業務は、京都市のウェブサイトによると、地域振興に関する調査、企画、連絡及び調整、地縁団体の認可、集会所新築等補助金、ちびっこひろばに関する事務の統轄、市政協力委員、交通安全対策、違法駐車等防止条例による事務、生活安全条例に係る事務、市民の公益的活動に関する企画及び推進に係る事務、市民活動総合センターに関する事務を行っている。

特に市政協力委員は、京都市では昭和28年以来、市民と市政をつなぐ制度として設けられている。これは概ね町内ごとに市政協力委員がおり元学区にはその連絡協議会がある。京都市のウェブサイトによると、現在では8000名を超える市政協力委員がおり、その職務は市民しんぶんをはじめとする広報物の配布やポスターの掲示、市民の要望の区役所などへの取次ぎがある。市政協力委員は市長から委嘱され、任期は4月から翌年3月までの1年間の非常勤特別職の公務員となる。なお実際には町内役員がその委員を兼務していることが多い。

つまり、地域づくり推進課は、区役所と同様、公的な位置づけの市政協力委員というフィルターを通じて、日常的に任意組織である町内会や自治連合会などの自治活動に関わりを持っていた。そして、現在、この関係から一步踏み込んだ、新たな動きが生じている。

2007年度末に、地域の自治活動への参加が希薄化になっており、町内会への加入が少なくなっているという趣旨の質問を、市議会議員から受ける形で、京都市

長の門川大作氏が市議会で自治会加入促進条例の制定に意欲を示した。

それを受けて、2008年度の文化市民局の運営方針の中には、「自治会加入促進等による地域コミュニティの活性化に向けた条例の調査・検討」の項目が掲げられた。その方向性は、局の運営方針によると「魅力と活気に溢れる地域コミュニティの形成を目指し、地域コミュニティの核である自治会組織への加入促進策や地域のまちづくり活動の活性化に向けた方策等を検討し、これらの根拠となる条例の制定に向けた取組を進めていきます。」と記されている。そして、この条例に向けた取組は地域づくり推進課の所管となっている。

現在は市民委員を交えた「京都市地域コミュニティ活性化に関する懇話会」が開かれ検討が始まっている。現時点では、直接的に町内会加入を条例化するものか、あるいは間接的に町内会加入が促進される機運を盛り上げるといった精神条例になるのか。またマンションへの建築や管理面での規制や誘導を伴うものになるのかなど、具体的な方向性は未定である。

●中京区役所総務課の「マンションとの関係作りための意見交換会」（2008年～）

中京区では、区民におけるマンション居住世帯の割合が高く、2005年の国勢調査ではマンション世帯の割合は半数を超え、職住共存地区の元学区によっては70%～80%を超えている。そのため以前より地域社会でのマンション住民との関係づくりが地域課題となっていた。

そこで中京区役所では、各区役所に先駆けて2007・2008年度の重点目標・取組の中に、新たに「人口の増加に対応した地域活動の活性化の取組」の一つとして、「集合住宅の増加に対応したまちづくり」を掲げた。福祉部の支援保護課は、2007年度から福祉の切り口から、社会福祉協議会と協力しながら取組を進めている。また区民部では、2008年度より総務課が本格的に取組を始めている。

特に総務課では、マンションと地域の交流をテーマに、地域の関係者が直接に情報交換できる場を設定し、各地域でこれまでに培われてきた経験や工夫を共有することで、マンションと地域との連携を推進するとした「地域活動を担う関係者同士の情報交換会の実施」と、各地域で行われているマンションに対する取組を収集し、今後の地域活動の参考として活用することができるよう「地域での活動事例集の作成」の取組を掲げている。

そして実際に2008年当初に、23学区の市政協力委員を対象にした情報提供会を開催し、その後、市政協力委員を対象にした意見交換会を開催している。なお京都市景

観・まちづくりセンターでは、筆者が担当者としてこの取組の企画運営への協力や地域での交流事例の紹介などを行っている。

（４）その他の取組

●消防局予防課の「防火管理者」と市民安全課の「自主防災会」

自治活動という切り口とは別にマンションと地域社会が交差する接点がある。消防法によりマンションでは50人以上を超えると「防火管理者」を設け、マンション内の防火体制づくりや避難計画などの作成を義務付けられている。一方で町内や元学区でも町内を単位に自主防災部が作られ、元学区を単位に自主防災会が作られている。地域コミュニティでは、この二つの組織の情報交換を模索され始めている。

このマンションと地域社会で防火・防災という、概ね同様の目的意識を持った制度や組織は同じ消防局内で行われている。しかし、「防火管理者」の所管は予防課で、「自主防災会」の所管は市民安全課となり、所管課が異なっているため、必ずしも情報共有がなされているとは言えないという。また防火管理者と自主防災会の連携は、あくまで民一民の意向によるとして、二つの組織が地域社会で情報交換を行えるような働きかけなどはしていないという。

●総合企画局プロジェクト推進室の「市民参加推進フォーラム」

京都市では、市民とのパートナーシップを市政運営の基本に据え、市政への市民参加の促進を目的に、2003年に「京都市市民参加推進条例」を施行した。また2006年には策定から5年目を迎えた「京都市市民参加推進計画」を改訂するなど、市民参加の推進に力を入れている。

総合企画局のプロジェクト推進室では、その地域リーダーや学識経験者などを交えた検討委員会である「市民参加推進フォーラム」の事務局運営や、その活動成果として「地域活動応援ガイド」などをまとめている。この「地域活動応援ガイド」は、市民活動のうち、町内会や自治会活動などの「地域活動」にスポットライトを当て、元学区の代表者へのアンケートや、活動事例紹介を行い、これを応援し、更にその輪を広げることを目的として作成された。なおこの市民の地域参加の促進は、現在、同じ総合企画局の地域参加推進担当へと変更になっている。

4. 行政対応の課題と可能性

本章のまとめとして、都心部の再構築をめぐる京都市行政の課題と可能性を3つのポイントから指摘する。

(1) 部署間の情報共有と連携体制

前節で例示したように、各行政部署で、景観、建築、管理、ルール、まちづくり、自治などの様々な切り口から、マンション増加と新住民流入による都心部の再構築への対応策が出されている。これらの対応策は、事前の景観規制や、地域でのルール作りやまちづくり、建築時の対応、マンションの管理支援などの時系列的な補完関係を持つ。またそれらに加えて、相互に補完関係を持つ業務も少なくない。例えば、新景観政策による全市的なダウンゾーニングの一方で、職住協働型築計画による地域住民の提案による土地および建築ルールづくりがある。また地域の自治組織を対象としたまちづくりや自治の側面支援の一方で、マンションの所有者組織である管理組合を対象とした管理支援がある。

ところが、それぞれの部署が独立した予算上で事業運営をしているため、必ずしも情報共有が充分とは言えず、実際にはリンクする業務であっても部署間を越えて事業連携をするには至っていない。しかし現在では少しずつ情報共有が進み、中京区の意見交換会で見られるように、普段から地域住民と接する中京区役所での総務課の企画と、マンションとの交流事例の情報を蓄積している京都市景観・まちづくりセンターとの協力関係など、それぞれの特徴を生かした緩やかな連携が作られようとしている。

(2) マンションをめぐる行政対応の穴

地域コミュニティでは、まちづくりなどの取組で比較的定住意識の高い分譲マンションとの関係作りは少しずつ進んでいる。一方で、賃貸マンションの所有者や居住者、あるいは管理者との関係をどう作っていくかは、依然として大きな課題となっている。

ところが、前述したように、建築に際しては、建築確認が必要なため建築審査課を経由していくが、建築後の賃貸マンションの管理に関してはそれを支援する京都市の担当部署は存在しない。担当部署として想定される住宅政策課では、分譲マンションの管理問題に対しては対応するが、賃貸マンションについては個人の建築更新に関わるものとして、支援等の政策対象には入れていない。つまり、この賃貸マンションの

管理という課題は行政対応上の穴となっている。

東京の区や福岡市などの他都市ではワンルームマンションの建築規制の条例が作られているところもある。しかし、大学が多く立地し学生が多く居住する京都市において、これらの条例を援用するには是非が問われる。ただし、金沢市では条例化により良好なマンション管理への誘導策がとられているなど、方向性によっては京都市においても援用の可能性を秘めている。これは、地域づくり推進課の行っている、自治会加入促進等による地域コミュニティの活性化に向けた条例が、単なる自治側面だけではなく、建築審査課や住宅政策課などのマンションの建設や管理との連携を果たせるかどうかにかかっている。

（３）自治組織の役割をどう位置づけ、合意形成や連携関係をつくっていくか

特にこれからの京都市行政に問われる重要な課題は、マンション住民の地域参加という以前に、京都市行政としてこれから京都市という地域運営をしていく上で、町内会や自治連合会などの自治組織の役割をどう位置づけ、その合意形成や連携関係をつくっていくかということに尽きる。

前述した市政協力委員と町内会役員の兼務などによる、実質的な住民自治組織と京都市行政との連携関係は現在に始まったことではない。京都では歴史的に自治と統治が相互補完関係を持って、あるいは対抗的相補性の中で地域運営を行ってきた経緯がある。この行政の住民自治への介入はエンパワメントに繋がる一方で、行き過ぎた介入は行政の末端組織化を招き、住民自治の形骸化を招く（田中，2008a：p. 57）。

市民参加推進フォーラムの取組や自治会加入促進等による地域コミュニティの活性化に向けた条例など、京都市行政がこれらの課題に切り込みつつあるといえる。また都市計画部局においても、建築審査課の調整・調停制度は、民事不介入という、まさに行政対応のギリギリのラインであり、新景観政策や地域協働型築計画などの条例においても、住民の合意形成が欠かせない。しかし、現在では自治会自体の地域代表性が低くなっている現状もある（田中，2008a：p. 50）。そのため、連携関係や合意形成のための意思決定を自治会ベースでおこなうこと自体の危うさも孕んでいる。行政機関としての権限を持つ京都市行政には、柔軟な行政対応と共に、合意形成への慎重さが求められている。

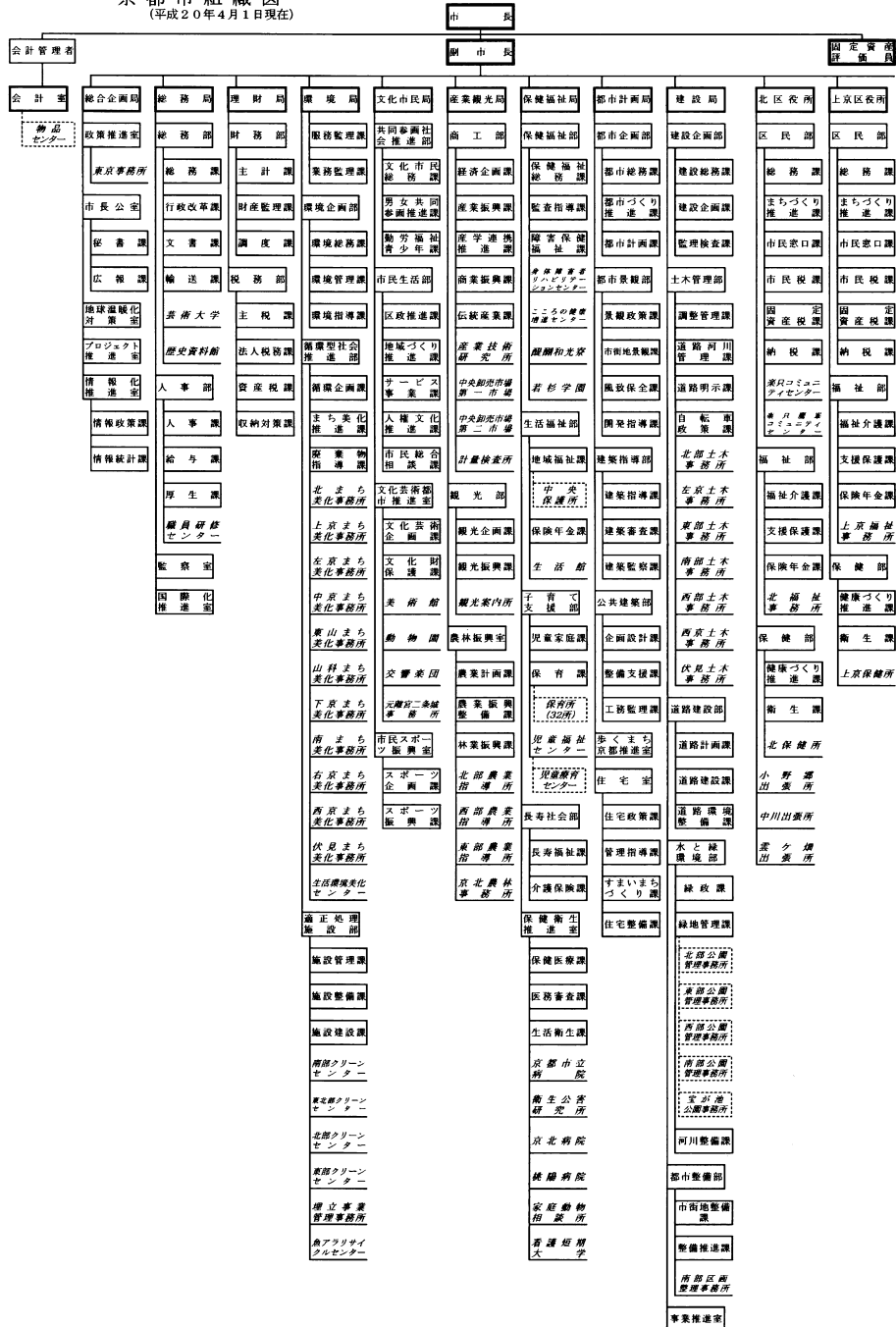
引用文献

京都市 1997 『(仮称)京都市景観・まちづくりセンター実現化調査—報告書—』

- 京都市文化市民局 2008 『平成 20 年度 文化市民局の約束（文化市民局運営方針）』
- 京都市・市民参加推進フォーラム 2008 『地域活動応援ガイド』京都市総合企画局プロジェクト推進室
- 京都市総合企画局情報化推進室情報統計課 2008 『教都市地域統計要覧 平成 20 年度版』
- 京都市計画局 1985 『京都市基本計画』
- 京都市企画調整局活性化推進室計画課 1993 『新京都市基本計画』
- 京都市総合企画局政策企画室 2001 『京都市基本計画』
- 京都市都市計画局都市企画部住宅企画課 2001 『京都市住宅マスタープラン——いきいき市民居住の実現』
- 京都市都市計画局都市企画部都市づくり推進課 1998 『職住共存地区・高度集積地区整備ガイドプラン』
- 京都市都市計画局都市企画部都市づくり推進課 1998 『職住共存地区・高度集積地区整備ガイドプラン（パンフレット）』
- 京都市都市計画局都市企画部都市計画課 2002 『京都市都市計画マスタープラン』
- 京都市都市計画局都市企画部都市づくり推進課 『歩いて暮らせるまちづくり構想——まちなかをモデルとして』
- 京都市文化市民局 2008 『平成 20 年度 文化市民局の約束（文化市民局運営方針）』
- 京都市 1999 『京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例（あらまし）』
- 京都市都市計画局景観部景観政策課 2007 『新景観政策——時を超え光り輝く京都の景観づくり』
- 京都市 2004 『京都市基本計画第 2 次推進プラン——新しい時代は京都から』
- 中京区役所区民部総務課 2007 『平成 19 年度 中京区運営方針』
- 中京区役所区民部総務課 2008 『平成 20 年度 中京区運営方針』
- 田中志敬 2008a 「京都の地域コミュニティと地域運営アソシエーション」 鯉坂学・小松秀雄 編『京都の「まち」の社会学』世界思想社
- 田中志敬（取材・編集） 2008b 『おつきあいのコトハジメ——地域社会でのマンションとの良質なコミュニティづくりの事例集』京都市景観・まちづくりセンター

（たなか ゆきたか 研究協力者）

京都市組織図
(平成20年4月1日現在)



[illegible]

